

Bogotá, diciembre de 2023

Doctora:

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y Sostenibilidad

CLARO COLOMBIA

***Asunto:** Concepto jurídico sobre las irregularidades en el proyecto de resolución “por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones” y las eventuales consecuencias para los funcionarios de la CRC por violación al debido proceso y al principio de buena fe.*

Estimado Doctor Pardo:

El suscrito CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, socio de la firma Arrieta, Mantilla & Asociados S.A.S. (en adelante, La Firma) presenta el presente concepto jurídico sobre las posibles irregularidades que se estarían presentando en el proceso de expedición de algunos artículos del borrador de resolución publicada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante, CRC) que tiene por objeto tomar medidas para fomentar la competencia efectiva en el mercado de “Servicios Móviles” (en adelante la Resolución General), así como sobre posibles consecuencias disciplinarias que podrían presentarse en el evento de que la mencionada resolución se continúe tramitando como un acto de contenido general, violando el debido proceso y el principio de buena fe. Para tales efectos se abordarán los siguientes asuntos:

- (i) Exposición de los antecedentes regulatorios relevantes que dan lugar a las irregularidades que se presentan en el procedimiento de expedición de la Resolución General.
- (ii) Identificación de elementos regulatorios relevantes del proyecto de Resolución General.

- (iii) Análisis sobre la violación al debido proceso por parte de los funcionarios de la CRC.
- (iv) Estudio de las consecuencias disciplinarias para los funcionarios de la CRC que adelantan el proceso de expedición de la Resolución General.
- (v) Conclusiones.

I. Antecedentes

1. La resolución de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones- CRT ((hoy CRC) 2058 de 2009, compilada en la resolución CRC 5050 de 2016, estableció los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y de posición dominante en dichos mercados. En esa resolución la entonces CRT estableció criterios para determinar: (i) los mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones; (ii) las condiciones de competencia en los mercados; (iii) la determinación de posición dominante y; (iv) las medidas aplicables en los mismos.
2. Con respecto a la determinación de posición relevante, el artículo 10 de dicha resolución contempló que *“para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado”*.
3. El 23 de febrero de 2017, la CRC expidió la Resolución 5106 *“Por la cual se modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”*. En el artículo 1 se incluyó el mercado minorista de “servicios móviles” dentro de la lista de mercados relevantes. Asimismo, en el artículo 2 se incluyeron los “servicios móviles” como mercado relevante susceptible de regulación ex ante.
4. Tras una actuación administrativa de carácter particular iniciada con la Resolución 5110 de 2017, la CRC, mediante Resolución de carácter particular No. 6146 de 2021, constató que COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A (en adelante, COMCEL) tiene posición dominante en el mercado relevante de servicios móviles susceptible de regulación ex ante.

5. Es del caso mencionar que, gracias a la naturaleza particular y concreta de la Resolución 5110 de 2017, a COMCEL le fue permitido presentar análisis y estudios suficientes para que la CRC reconsiderara y descartara las medidas inicialmente plasmadas en el artículo 1 de la misma. Especialmente, aquellas relacionadas con Roaming Nacional. Así lo dijo la misma Comisión en sus consideraciones de la Resolución 6146 de 2021:

“Luego de la revisión y de los análisis desarrollados, en las secciones previas, a las eventuales medidas regulatorias enunciadas en el artículo 1 de la Resolución CRC 5110 de 2017, esta Comisión encuentra que éstas deben ser descartadas en la presente actuación administrativa por las siguientes razones:

A pesar de los efectos positivos en la promoción de la competencia en el mercado, que potencialmente tendrían las medidas correspondientes a la reducción acelerada de la remuneración de la instalación esencial de RAN para servicios de voz y la implementación de una senda creciente de remuneración de la instalación esencial de RAN para servicios de datos, en las condiciones que fueron formuladas al inicio de la presente actuación(...)Por tanto, es claro que la medida mayorista de RAN, a la fecha de expedición del presente acto administrativo, bajo las condiciones mencionadas, no contribuye de manera efectiva en la labor de dinamización de la competencia en el mercado de “Servicios Móviles”, razón por la cual debe ser descartada su implementación”

6. El 12 de febrero de 2021, COMCEL presentó recurso de reposición contra la resolución mencionada en el numeral anterior. En dicho recurso, además de formular diversos cargos para sustentar su inconformidad con la decisión adoptada, COMCEL aportó documentos y realizó solicitudes encaminadas a que se decretaran y practicaran pruebas.
7. A pesar de lo anterior, a través de la Resolución 6380 del 8 de septiembre de 2021, también de carácter particular y concreto, la CRC confirmó que COMCEL tiene posición dominante en el mercado relevante. Es importante anotar que COMCEL es la única empresa que ha sido clasificada como dominante por la CRC.
8. El 18 de agosto de 2023, la CRC publicó el documento denominado “Revisión de mercado relevante Servicios móviles”, en el cual dicha entidad dejó plasmados sus

análisis sobre el mencionado mercado. Allí se concluyó que el mercado de Servicios Móviles era altamente concentrado, que *“esta concentración en términos de accesos e ingresos, ha estado lejos de tener una tendencia decreciente durante los últimos seis años”* y, además, que *“la tendencia del mercado a corto y mediano plazo es la de conservar un alto nivel de concentración, y la de continuar con la existencia de un operador con participación mayoritaria en el mercado-CLARO- que ejerce posición de dominio en el mismo”*¹.

9. En el aparte citado, así como en muchos otros, queda en evidencia el hecho de que, para la CRC, COMCEL tiene una posición dominante en el mercado, que es el único operador que tiene esa condición y, finalmente, que esta situación tiende a mantenerse a futuro en un corto y mediano plazo².
10. Con base en las conclusiones del documento, la CRC consideró adecuado presentar un proyecto regulatorio general y ex ante, algunos de cuyos artículos buscan ajustar las condiciones de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles. El proyecto de Resolución General fue publicado en la página de la entidad el 3 de noviembre de 2023, y frente al mismo se presentaron distintos comentarios de diversos interesados, entre los cuales se encuentra COMCEL.
11. En dicho proyecto de Resolución de carácter general, en particular en los Artículos 8, 16 y 17, se consagraron una serie de disposiciones de carácter preventivo para preservar la competencia efectiva, que aplican exclusivamente, según la CRC, a los proveedores (en plural) con posición dominante.
12. Los tres artículos mencionados son claros en usar el plural, es decir, en referirse a operadores o proveedores dominantes, como si en el país existieran o fueran a existir en el corto o mediano plazo varios operadores o proveedores dominantes³. Sin embargo, dado que, como lo reconoció la propia CRC en el documento sustento de los artículos mencionados, en criterio de la CRC, COMCEL es el único operador que conservará una posición dominante en el corto y mediano plazo, las

¹ Es importante mencionar que el mismo documento reconoce que COMCEL opera bajo la marca CLARO, con lo cual se refieren a la misma persona jurídica.

² *“Adicionalmente, el análisis prospectivo indicó que en el corto y mediano plazo era poco probable que las condiciones de competencia en el mercado fuesen a cambiar”*.pg 9. Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC.

³ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

disposiciones mencionadas en el proyecto de resolución le serán aplicables exclusivamente a dicha empresa.

II. El Proyecto de Resolución General

Los Artículos 8, 16 y 17 del proyecto de Resolución General publicado en la página web de la CRC, que se ha presentado como una regulación general ex ante, adolecen de varias irregularidades que se han puesto de presente oportunamente en los comentarios al Proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, resulta oportuno para el presente concepto relieves algunos aspectos del proyecto en materia de “operadores con posición dominante” que, aunque dicen regular a “los operadores dominantes” o a los “proveedores dominantes”, incorporan importantes modificaciones a las condiciones particulares de COMCEL, pues éste es el único operador que ha sido declarado operador dominante del mercado y el único que continuará siéndolo en el corto y mediano plazo, tal como lo afirmó la CRC⁴.

Veamos algunas de las medidas del proyecto de Resolución General que afectan única y exclusivamente a COMCEL:

1. Gestiones comerciales para recuperar clientes portados

El artículo 8 del Proyecto de Resolución introduce una prohibición exclusivamente para los proveedores con posición dominante, que los obliga a abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los usuarios durante el proceso de portación, respecto de aquellos que se hayan portado a los demás Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) que no ostenten dicha posición. Veamos:

ARTÍCULO 8. Modificar el numeral 2.6.2.5.3.2 del artículo 2.6.2.5 del Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

“2.6.2.5.3.2. Abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los usuarios solicitantes durante el Proceso de Portación de que trata el artículo 2.6.4.1 de la presente resolución: Esta restricción se extenderá durante los 3 meses siguientes a la

⁴ pg 9. Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC.

*finalización de dicho proceso, en los siguientes casos: Los Operadores Móviles de Red (OMR) respecto de los usuarios que se hayan portado a Operadores Móviles Virtuales (OMV). **Los proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles” respecto de los usuarios que se hayan portado a los demás PRTSM que no ostenten esa posición**”. (Destacado fuera del texto original)*

Así, es claro que, aunque la CRC utilice el eufemismo de referirse a “los proveedores con posición dominante”, lo cierto es que COMCEL será el único operador del mercado que deberá abstenerse de contactar usuarios que se hayan portado a los demás prestadores no dominantes.

2. Reducción de Roaming Automático Nacional

En el artículo 16 el proyecto de Resolución General establece una diferencia en la tarifa aplicable para la remuneración por el uso del *Roaming* Automático Nacional. Así lo establece el proyecto:

*“PARÁGRAFO. La remuneración por el uso del Roaming Automático Nacional para el servicio de datos, a los valores contemplados en el numeral 4.7.4.2.1 del presente artículo, solo será aplicable en aquellos municipios listados en el Anexo 4.8. del Título ANEXOS TÍTULO IV de la presente resolución o aquella disposición que lo adicione, modifique o sustituya. Adicionalmente, **cuando la red visitada en los municipios listados en dicho anexo sea la de proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “Servicios Móviles”, la tarifa aplicable por estos, en su calidad de proveedores de la red visitada, corresponderá al valor final de la senda definida en el numeral 4.7.4.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para el servicio de datos, o aquella que la modifique o sustituya**”. (Destacado fuera del texto original)*

En este caso el eufemismo es aún más notorio, pues la CRC habla de “proveedores con posición dominante, individual o conjunta”, situación que no deja de ser engañosa en la medida en que COMCEL es el único operador que le aplica la tarifa definida en el numeral 4.7.4.2.1 de la Resolución CRC 5050 (o aquella que la modifique o sustituya) para el servicio de datos. Irregularidad que llama la atención en la medida en que, como

antes dije, la CRC prevé que COMCEL será el único proveedor dominante en el corto y mediano plazo⁵.

3. Obligación de compartir información de infraestructura pasiva

El artículo 17 del proyecto pretende “adicionar el capítulo 11 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016” para incluir regulación sobre la compartición de infraestructura para el despliegue de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles.

La Sección 2 del capítulo que se pretende introducir establece las *“Condiciones aplicables a proveedores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado “servicios móviles”*. Esta sección contiene dos artículos: (i) el primero establece la obligación de los PRSTM que tengan posición dominante de disponer de condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y que las mismas se encuentren publicadas en su página web; (ii) el segundo artículo de la sección establece al detalle la información que debe publicarse como parte de las condiciones de referencia para la compartición. Dentro de esta se incluye precios de referencia para determinar las contraprestaciones aplicables a todos los servicios de acceso y uso, los aspectos y características técnicas de los elementos de la infraestructura pasiva a compartir.

4. Síntesis de las contradicciones que presenta el proyecto con respecto a la naturaleza de la potencial resolución.

So pena de sonar repetitivo, es claro que las disposiciones antes mencionadas, aunque se presenten como regulaciones generales para los proveedores con posición dominante, individual o conjuntamente, son disposiciones orientadas a regular a COMCEL exclusivamente, al menos en el corto o mediano plazo⁶. No es del caso explayarse más en esta conclusión, pues el estudio que aporta la CRC para sustentar su posición regulatoria general contiene frases muy claras y explicativas aplicables a COMCEL, que fueron citadas anteriormente, tales como: *“...la tendencia del mercado a corto y mediano plazo es la de conservar un alto nivel de concentración, y la de continuar con la existencia de un operador con participación mayoritaria en el mercado-CLARO- que*

⁵ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

⁶ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

ejerce posición de dominio en el mismo”, o como la que afirma que: *“Adicionalmente, el análisis prospectivo indicó que en el corto y mediano plazo era poco probable que las condiciones de competencia en el mercado fuesen a cambiar”*.

Todo lo cual pone de presente que la CRC está convencida, por una parte, que en el corto y mediano plazo COMCEL será el único proveedor dominante y, por otra, que ella es de la opinión de que, también en el corto y mediano plazo, esas condiciones no van a cambiar⁸.

III. Violación al debido proceso con la eventual expedición de Resolución General

En el presente acápite expondremos de manera concreta, algunos elementos que prueban el hecho de que algunos artículos del Proyecto de Resolución General que pretende ser adoptada por la CRC, violan o desconocen el debido proceso, en contravención a los derechos de COMCEL. Conviene indicar que en este acápite presentaremos los aspectos más relevantes a tener en cuenta sobre la violación al debido proceso, sin extender un análisis que ha sido objeto de otras opiniones jurídicas que encontramos adecuadamente sustentadas y que desarrollan en detalle el asunto objeto de análisis.

1. El Debido Proceso en las medidas regulatorias expedidas por la CRC

El Numeral 2 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, tal como fuera modificado por el Artículo 19 de la ley 1978 de 2019, establece que la CRC tendrá, entre otras funciones, la de *“...regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.”* De dicha norma se desprende claramente que para cumplir sus funciones las CRC podrá expedir regulaciones de carácter general o medidas particulares, con reglas diferenciales según la condición de los proveedores.

⁷ Es importante mencionar que el mismo documento reconoce que COMCEL opera bajo la marca CLARO, con lo cual se refieren a la misma persona jurídica.

⁸ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

En línea con lo anterior, en el Artículo 4 de la Resolución CRC 2058 de febrero de 2009, “*por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones*”, esa entidad definió las medidas regulatorias como las “***medidas generales o particulares adoptadas por la CRT con el fin de solucionar problemas según sean las condiciones de competencia de los mercados de telecomunicaciones. Las medidas de carácter particular serán adoptadas por la CRT mediante resoluciones de carácter particular y concreto.***” (resaltado fuera de texto)

Más adelante, en el Artículo 10 sobre Operadores con Posición Dominante, la CRT dispuso que “***para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante susceptible de regulación ex ante, la CRT realizará un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y participación de los operadores de mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mercado***”. (Resaltado fuera de texto).

De la lectura de las disposiciones mencionadas se desprende claramente (i) que las medidas regulatorias que expida la CRC serán de carácter general o privado, (ii) que para expedirlas se debe hacer un análisis de competencia en el cual se tenga en cuenta, entre otros, los indicadores de concentración y participación de “los operadores”, y (iii) que el análisis deberá incluir también un estudio prospectivo de la evolución del mercado” hacia el futuro previsible.

Ya sea que se haga un análisis literal o uno holístico de las normas citadas, de ellas se deduce que se regularán por vía general aquellos casos en que, de los análisis de competencia, de concentración y de participación de los operadores, así como de los análisis prospectivos del mercado realizados por la CRC, se pueda concluir que en un mercado existen varios operadores dominantes que pueden llegar a afectar la libre competencia en dicho mercado. En la misma línea, del estudio de las normas mencionadas se colige también que cuando de los estudios pertinentes se pueda afirmar que existe un solo operador que tenga esas condiciones, y que esa situación no cambiará en un futuro razonable, lo lógico – lo jurídico – es que esa situación se regule a través de medidas de carácter particular que aboquen las condiciones especiales generadas por la presencia de un solo operador.

No tendrá sentido alguno -ni sería acorde con la lógica jurídica – interpretar las normas consagradas en la Resolución 2058 antes mencionadas en el sentido de que se puede

regular por vía general o ex ante un mercado en el que exista un solo operador dominante, menos aún si la misma entidad reguladora es consciente, por sus propios estudios, que esa situación no va a cambiar en el futuro inmediato o mediato. De hecho, sería absurdo regular por vía general o ex ante un mercado en el que hay un solo operador dominante, pues ello resultaría contrario no solo al texto y espíritu de las normas mencionadas, sino al sentido ontológico del concepto de “regulación general”, y a la más elemental lógica de razonamiento, de la que se desprende que, cuando en un mercado hay un solo operador o proveedor de servicios que ostente tal condición, no pueden existir a la vez varios “operadores o proveedores dominantes” en el mismo mercado, motivo por el cual la CRC no puede regular por vía general o ex ante.

Por consiguiente, siempre que la CRC pretenda regular la competencia en un mercado en el que existe un solo operador o proveedor dominante, de manera tal que esa regulación solo afecte a ese operador o proveedor dominante, o pretenda crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular o regular una situación que sólo afecte a una persona natural o jurídica, deberá proferir una resolución de carácter particular y concreto, respetando las garantías constitucionales y legales que informan el procedimiento administrativo. Lo anterior, se encuentra en plena armonía con lo establecido por las normas especiales antes mencionadas y en las reglas generales sobre el debido proceso en las actuaciones administrativas consagradas en el CPACA.

En línea con lo anterior, cuando se expida una medida regulatoria particular para regular un mercado en el que existe un solo operador dominante, la CRC deberá dar aplicación al debido proceso, permitiendo a dicho único operador presentar y controvertir pruebas o informes, así como presentar los recursos y, en general, realizar las actuaciones que están establecidas en las normas que regulan el debido proceso en las actuaciones administrativas, pues al final, la regulación que pretenda intervenir el mercado y la condición de dominante sólo le será aplicable a ese operador.

El derecho al debido proceso sería una mera formalidad si la administración pudiera, por vía de actuaciones generales, modificar y extender los derechos y obligaciones impuestas a los administrados mediante situaciones jurídicas de carácter particular y concreto. En tal caso, los administrados estarían sujetos al arbitrio de la administración, que sin las limitaciones propias de los procedimientos administrativos que anteceden la adopción de medidas de carácter particular y concreto, podría imponer obligaciones y variar su contenido sin limitante alguna. Por ello la Constitución Política y la ley son enfáticos al sostener que es obligación de todo servidor público aplicar el debido

proceso en todas las actuaciones administrativas, para así dotar de garantías adicionales al particular que tiene que enfrentarse al ejercicio regulatorio de la administración.

2. Alcance del debido proceso administrativo

El debido proceso administrativo encuentra fundamento en el artículo 29 de la Constitución Política que reza así:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio...” (Destacado fuera del texto original)

En desarrollo de lo anterior, en sentencia C-248 de 2013, la Corte Constitucional señaló lo siguiente en relación con el debido proceso administrativo:

*“La extensión del derecho constitucional fundamental al debido proceso, a las actuaciones administrativas, busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos, razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, **a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar** y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.*

5.6.3. A este respecto, la Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de

inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso” (Destacado fuera del texto original).

De la anterior cita jurisprudencial se deduce entonces que se configura una violación al debido proceso en los eventos en que: a) no se siguen los procedimientos que, por motivo y con ocasión de sus funciones, deben desarrollar las autoridades administrativas, y b) se priva al destinatario de la actuación administrativa de las garantías mínimas, entre las cuales pueden resaltarse las de: (i) ser oído y ejercer los derechos de defensa y contradicción durante el curso de la actuación (numeral 1 del artículo 3 del CPACA); (ii) presentar pruebas y controvertir las que se alleguen durante el curso de la actuación (artículo 40 del CPACA); (iii) ser notificado de las decisiones adoptadas (artículos 66 a 69 del CPACA); (iv) que se le imponga la medida particular de forma motivada (artículo 42 del CPACA); e (v) impugnar la decisión adoptada mediante el ejercicio de los recursos de ley (artículos 74 a 82 del CPACA).

3. Violación del debido proceso con la eventual expedición del Proyecto de Resolución General.

Considerando lo anterior, el hecho de que la CRC pretenda expedir un Proyecto de Resolución de carácter general, cuando es claro que una o algunas de sus disposiciones solo afectan a una persona en particular, en este caso a COMCEL, quebranta el debido proceso y al menos las siguientes disposiciones constitucionales, legales y regulatorias:

- (i) El Artículo 29 de la Constitución política, en tanto no aplica el debido proceso en una actuación administrativa regulada;
- (ii) El Artículo 83 de la Constitución Política, según el cual las actuaciones de los administradores deberán ceñirse a los postulados de la buena fe;
- (iii) El Numeral 2 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, tal como fuera modificado por la Ley 1978 de 2019, en el que se establece la obligación a cargo de la CRC de distinguir entre actuaciones generales y actuaciones particulares;

- (iv) Los Artículos 4, 10 y 11 de la Resolución CRC 2058 de 2009, en los que se afirma, entre otras cosas, que las medidas regulatorias “*de carácter particular serán adoptadas por la CRT mediante resoluciones de carácter particular y concreto*”, y se establecen algunos criterios para entender cuando procede una u otra medida regulatoria;
- (v) El artículo 74 del CPACA, en tanto se priva a COMCEL, que es el destinatario de la actuación administrativa, de las garantías mínimas que tiene como administrado entre las cuales se encuentra la posibilidad de controvertir las decisiones a través de los recursos contemplados y de ejercer su derecho de contradicción y defensa;

IV. Posibles consecuencias disciplinarias que se derivarían para funcionarios de la CRC que participen en el proceso de expedición de las reglas que se aplicarían exclusivamente a COMCEL del Proyecto de Resolución General

Tal como ha sido señalado, considero que el hecho de tratar de regular una situación particular a través de un acto general, tal como lo está tratando de hacer la CRC en el caso analizado, viola la ley, contradice el deber de actuar de buena fe, y desconoce el derecho al debido proceso de COMCEL. Por ese motivo, en el presente acápite realizaremos el análisis sobre la eventual responsabilidad disciplinaria en la que podrían incurrir los funcionarios de la CRC y aquellos que están directamente involucrados con su aprobación, suscripción y con la expedición del Proyecto de Resolución General.

El Código General Disciplinario (CGD) define los elementos que deben concurrir para que exista responsabilidad disciplinaria. Sobre el particular, de los artículos 4⁹, 5¹⁰, 9¹¹

⁹ Artículo 4°. *Legalidad. Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias.*

La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.

¹⁰ Artículo 5°. *Fines de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.*

¹¹ Artículo 9°. *La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.*

y 10¹² de dicho Código se desprende que habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando quiera que se pueda demostrar: (i) que la conducta del sujeto disciplinable está tipificada como falta disciplinaria; (ii) que se presente una ilicitud sustancial entendida como el incumplimiento de los deberes funcionales del sujeto disciplinable; y (iii) que la actuación del sujeto disciplinable se haya ejecutado con culpa o dolo.

En el caso objeto de análisis, es posible colegir que la eventual expedición por parte de los funcionarios de la CRC y de aquellos funcionarios que están directamente involucrados con su aprobación, suscripción y expedición de los artículos 8, 16 y 17 del proyecto de resolución publicado, podría acarrear una responsabilidad disciplinaria, en la medida en que se reunirían los tres elementos previamente expuestos. Veamos:

1. La conducta de los funcionarios de la CRC podría estar tipificada como falta disciplinaria

El CGD define en su artículo 67 lo que debe entenderse como faltas graves y leves, en los siguientes términos:

Artículo 67. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.

En el presente caso es posible afirmar que la actuación de los funcionarios de la CRC podría estar tipificada en un incumplimiento del deber o la incursión en una prohibición tal y como se expone a continuación:

1.1. Incumplimiento de los deberes que tipifican la eventual conducta de para funcionarios de la CRC que participen en el proceso de expedición de las reglas que se aplicarían exclusivamente a COMCEL del Proyecto de Resolución General

El artículo 38 del CGD establece un listado de los deberes de los servidores públicos. A continuación, citamos los deberes que consideramos pertinentes para efectos del presente análisis:

¹² Artículo 10. Culpabilidad. En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los **deberes contenidos en la Constitución**, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

(...)

*3. Cumplir con diligencia, eficiencia **e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto** u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o **que implique abuso indebido del cargo o función**.*

(...)

*16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el **reconocimiento y efectividad de un derecho** y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”. (Destacado fuera del texto original)*

En nuestro criterio, la eventual expedición de los Artículos 8, 16 y 17 de la Resolución General podría llevar a que los funcionarios de la CRC y aquellos funcionarios que están directamente involucrados con su aprobación, suscripción y expedición de la mencionada reglamentación, incumplan los tres deberes previamente citados, por las siguientes razones:

- (i) De acuerdo con el numeral 1 del artículo 38 del CGD, es deber de todos los órganos de la administración pública y, por lo tanto, de los funcionarios que la ejercen, respetar la Constitución y las Leyes y en general el ordenamiento jurídico colombiano. Por ello, de conformidad con lo establecido en la Ley 1341 y en la resolución 2058, ambas de 2009, es obligación de la CRT regular

por vía general aquellas situaciones que deban ser reguladas por esta vía, y regular de manera particular aquellas situaciones que afecten a una sola persona natural o jurídica o que desconozcan una situación o condición particular de esas personas. En ese sentido, tal como ha sido reconocido por la propia administración, las medidas regulatorias de carácter particular, “*serán adoptadas por la CRT mediante resoluciones de carácter particular y concreto*”.

Por tanto, siempre que la CRC pretenda regular una situación que interese a un mercado pero que sólo afecta a un interesado, o crear, modificar o extinguir una situación jurídica de un particular, deberá proferir una resolución de carácter particular y concreto. Aun cuando la facultad de regulación *ex ante* que tiene dicha Comisión busca también prevenir o corregir fallas de mercado en aras de promover la libre competencia y proteger a los usuarios, ella solo es aplicable, como antes se explicó, en aquellos casos en que se vaya a regular una situación general impersonal o abstracta que afecte a varios interesados, según lo hayan determinado los estudios existentes.

En el caso analizado, tal como se dijo anteriormente, llama la atención el hecho claro de que la CRC pretenda regular por vía general una situación que solo se presenta en cabeza de un interesado, más aún cuando ella misma ha reconocido que esa situación existe y continuará existiendo al menos en el corto y mediano plazo¹³. Ella misma reconoció en el documento de soporte del proyecto que COMCEL es y será durante mucho tiempo el operador o el proveedor dominante. Sin embargo, aún a pesar de eso, quiere expedir una regulación general para los operadores o proveedores dominantes, como si en el país o en el mercado regulado existieran o fueran a existir operadores o proveedores dominantes.

¿Por qué actúa de esa manera la CRC? No es fácil entenderlo pues, a mi juicio las disposiciones antes mencionadas son claras en estas materias; por ello considero que la única explicación posible es la de que la CRC quiere regular una situación en la que solo está COMCEL sin dar aplicación al procedimiento de expedición de actos particulares previsto en las normas aplicables, por las

¹³ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

complejidades y trámites que ello implica y, posiblemente, para evitar cualquier controversia que pueda presentar COMCEL sobre el análisis que ella hace y prevenir la práctica de pruebas que puedan poner en duda sus sustentos. De ser cierta esa explicación – y no creo que haya otra – la CRC estaría intencionalmente desconociendo el debido proceso y, posiblemente, actuando de manera contraria al postulado de la buena fe consagrado en el Artículo 83 de la Constitución.

Dicho artículo establece la obligación y el deber de los funcionarios públicos de actuar de buena fe, sin objetivos diferentes al de preservar el principio de legalidad y cumplir las funciones que le fueron asignadas a través de los procedimientos previamente estipulados. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que, en virtud del principio de buena fe, la administración tiene un deber reforzado de actuar con transparencia y rectitud en el desarrollo de sus funciones, teniendo que velar siempre por el cumplimiento estricto de la Ley y las garantías previstas en el ordenamiento jurídico en favor de los administrados. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia SU-067 de 2022 estableció lo siguiente:

*“La disposición constitucional impone la obligación en comento tanto a la Administración como a la ciudadanía. Sin embargo, reconoce que su rigor no es el mismo en ambos casos: «[D]ado su poder y considerada su mayor posibilidad de abusar en casos concretos ante la indefensión de los gobernados», **las autoridades se encuentran llamadas a responder en mayor grado a estas demandas de rectitud y transparencia. De ahí que la disposición haya establecido la presunción de buena fe en favor de los particulares, y no de la Administración. Esta última debe acreditar de manera cierta la corrección y la legalidad de sus actuaciones, pues el hipotético deber ciudadano de suponer la corrección del obrar público resulta inadmisibles en un Estado constitucional de derecho.***

En cuanto a su campo de aplicación respecto de la Administración, esta corporación ha establecido que «no se limita al nacimiento de las relaciones jurídicas sino que se extiende al desarrollo de las mismas, hasta su extinción». De lo anterior se sigue que el mandato de probidad y honestidad que impone la buena fe resulta aplicable siempre, sin excepción, a todas las

actuaciones que emprenden las autoridades públicas. Los ciudadanos, según esto, si bien deben observar esta prescripción, albergan una expectativa reforzada, que debería permitirles confiar en que el obrar de las instituciones se ajustará en todo caso a estas altas expectativas de corrección y legalidad”¹⁴ (Destacado fuera del texto original).

En el presente caso es claro que podría haber una violación al deber reforzado de que los servidores públicos actúen de buena fe, considerando que la expedición de la Resolución General través de un acto de carácter general no es un comportamiento transparente, sino por el contrario denota una intención y una conducta que busca violar las garantías de COMCEL, pues termina por privarlo del ejercicio de sus derechos de contradicción en el marco de la actuación administrativa.

- (ii) Además de lo anterior, sobra recordarlo, es imperativo para los funcionarios de la CRC garantizar el principio constitucional al debido proceso que pasa por, pero no se limita a: la escogencia del procedimiento adecuado para expedir normas de carácter particular, la posibilidad de que el administrado cuente con la posibilidad de controvertir las disposiciones que le afectan directamente, a pedir prueba, a interponer recursos y, en general, a garantizar el derecho de contradicción, cuando sus decisiones afectan a un administrado.
- (iii) Por otro lado, véase que en virtud del numeral 3 del artículo 38 del CGD, es deber de los servidores públicos actuar con imparcialidad absteniéndose de realizar cualquier acto que implique un abuso indebido. El CPACA define lo siguiente, en relación con el principio de imparcialidad que debe orientar las actuaciones de la administración:

*“3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta **que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna** y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.” (Destacado fuera del texto original).*

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU 067/2022.

Como se observa, podría afirmarse que las actuaciones de los funcionarios de la CRC y de aquellos que están directamente involucrados con la aprobación, suscripción y expedición de la referida reglamentación, podrían tipificarse como violatorias al deber de imparcialidad, en la medida en que producen una afectación intencional directa de los derechos de COMCEL. Y es que es claro que el efecto material de la adopción de la Resolución General no asegura ni garantiza, por ejemplo, que COMCEL pueda recurrir las decisiones de la administración que sólo afectan a esta empresa como está previsto expresamente en el artículo 74 del CPACA. A su vez, la Resolución General no garantiza que COMCEL pueda conocer la justificación concreta y particular sobre la cual se toman determinaciones que cambian o modifican sus deberes y obligaciones, en clara contravención a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución.

- (iv) Por último, nótese que el numeral 16 del artículo 38 del CGD establece el deber de que las actuaciones de los funcionarios estén siempre orientadas a garantizar el bien común y satisfacer las necesidades generales.

Así, es posible argumentar que la eventual expedición de la Resolución podría ocasionar un quebranto a dicho deber, ya que al afectar directamente a COMCEL de manera injustificada y con agravios o violaciones al debido proceso, también termina afectando el interés general y bien común, que solo se verían beneficiados en la medida en que las actuaciones de la CRC fuesen transparentes y ajustadas a la legalidad.

1.2. Prohibiciones en las que incurrirían los servidores públicos de la CRC que tipificarían su conducta.

El artículo 39 del CGD establece un listado de las prohibiciones de los servidores públicos. A continuación, citamos aquellas que consideramos pertinentes para efectos del presente análisis:

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el

Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

(...)

33. Ejercer las funciones con el propósito *de defraudar otra norma de carácter imperativo*” (Destacado fuera del texto original).

En nuestro criterio, la eventual expedición de los Artículos 8, 16 y 17 de la Resolución General podría implicar un desconocimiento de las dos prohibiciones previamente citadas, por las siguientes razones:

- (i) El numeral 1 del Artículo 39 del CGD prohíbe a los servidores públicos incumplir sus deberes, abusar de sus derechos o extralimitar sus funciones. En mi opinión, en el evento de que la CRC expida las normas mencionadas a través de una resolución general, estaría abusando de sus derechos y extralimitando sus funciones.

En ese sentido, debe entenderse que la facultad de regulación ex ante, en tanto es ejercida por una autoridad pública que está sometida a la Constitución y a la Ley, no es de carácter absoluta o ilimitada, y no permite al ente público que la ejerce, en este caso a la CRC, abusar o excederse en el uso de la misma, regulando una condición aplicable a una sola persona, o desconociendo las condiciones particulares de ella, las cuales no pueden ser cambiadas de manera caprichosa, unilateral o inconsulta.

En este punto no puede olvidarse, como lo expliqué antes, que los artículos 8, 16 y 17 del proyecto de resolución analizada no pretende regular de manera general una falla del mercado, sino modificar la medida regulatoria de carácter particular y concreto de la cual es titular COMCEL. De allí que sea claro que, de ser expedida la Resolución General, se estaría incurriendo en la prohibición del numeral 1 del artículo 39 del CGD.

- (ii) Por otro lado, es posible afirmar que de expedirse los artículos 8, 16 y 17 de la Resolución General, los funcionarios de la CRC a cargo de dicha gestión podrían

incurrir en la prohibición del numeral 33 del artículo 39, en la medida en que esta norma proscribiera de manera expresa ejercer sus funciones con el propósito de evadir o defraudar otras de normas de carácter imperativo.

En este caso podría presentarse esta falta, considerando que la expedición de los Artículos 8, 16 y 17 antes mencionados por vía de una Resolución General defrauda aquellas normas que obligan a la administración a expedir a través de actos particulares y concretos las determinaciones relacionadas con las medidas regulatorias que afectan un solo actor, como ocurre en el presente caso. En ese sentido no podemos olvidar que, como lo reconoció la CRC en el estudio de soporte, en nuestro mercado existe un solo operador o proveedor dominante, situación que, también como ella misma lo dijo, no va a cambiar en el corto o mediano plazo¹⁵.

2. La expedición del Proyecto de Resolución comprendería una ilicitud sustancial

El CGD define la ilicitud sustancial como un elemento necesario para que se configure responsabilidad disciplinaria, en los siguientes términos:

“Artículo 9. La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.”

De acuerdo con la Corte Constitucional en sentencia C-452 de 24 de agosto de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la ilicitud sustancial se define de la siguiente manera:

*“Es el incumplimiento de estas reglas y principios los que activan la actividad sancionatoria propia del derecho disciplinario. Como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, **el presupuesto para la existencia de una falta disciplinaria es la acreditación acerca del incumplimiento de un deber funcional del servidor público o, en otras palabras, la presencia de una conducta u omisión que interfiere en el ejercicio adecuado de la función estatal ejercida por dicho servidor del Estado.***

(...)Este concepto opera no solo como una limitación constitucional del derecho disciplinario, sino también como una exigencia prevista por el legislador como

¹⁵ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

presupuesto para la justificación de la falta disciplinaria. En ese sentido, lo que se exige es que la conducta de la cual se predique ese juicio de desvalor deba estar necesariamente vinculada con la afectación del deber funcional. Así, en caso que esa relación no se acredite, se estará ante un exceso en el ejercicio del poder disciplinario y, por la misma razón, ante la inconstitucionalidad de la norma legal correspondiente, al mostrarse contraria con el principio de proporcionalidad aplicable a las diferentes manifestaciones del ius puniendi del Estado.” (Destacado fuera del texto original)

En igual sentido, el Consejo de Estado¹⁶ manifestó lo siguiente sobre la ilicitud sustancial:

“La ilicitud sustancial consiste precisamente en la afectación de los deberes funcionales sin ninguna justificación. En consecuencia, dado que debe ser entendida como la capacidad de afectación de la función pública, para determinar si se estructuró la falta desde el punto de vista de la ilicitud sustancial, deben analizarse dos componentes dentro de los deberes funcionales del servidor público, esto es, el conjunto de derechos, deberes y prohibiciones y, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses...”

De lo anterior se desprende que, de continuar con el procedimiento en curso, esto es, perseguir la producción de efectos particulares mediante la expedición de un acto de carácter general, producirá una infracción sustancial del derecho al debido proceso de COMCEL, en cuanto: (i) no se adelantaría una actuación administrativa de carácter particular, de conformidad con lo exigido por la Resolución CRT 2058 de 2009, y (ii) se privaría a COMCEL del ejercicio pleno de las garantías mínimas, en particular las de contradicción y defensa.

Esta es una afectación sustancial y no mera procedimental o de trámite, ya que el desconocimiento de los deberes y de las normas en que deben sustentarse las actuaciones de los funcionarios de la CRC, causa un agravio y una violación sustancial a los derechos de COMCEL.

3. La conducta de los funcionarios de la CRC involucrados en la expedición la reglamentación sería dolosa o culposa

¹⁶ Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00368-00(1381-11) providencia del 27 de octubre de 2016. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

El CGD establece sobre la culpabilidad y el dolo en materia de responsabilidad disciplinaria lo siguiente:

“Artículo 10. Culpabilidad. En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

(...)

Artículo 28. Dolo. La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización”.

En el caso particular y concreto, al realizar el estudio subjetivo de la conducta analizada, es claro que ella como mínimo sería culposa. Lo anterior, en la medida en que la CRC es consciente de las limitaciones legales que existen en materia de regulación, y particularmente del hecho de que, a la fecha, así como en el corto o mediano plazo, no existirán operadores o proveedores dominantes diferentes a COMCEL que puedan ser objeto de una medida regulatoria general¹⁷. En ese sentido, es claro que la CRC conoce que, al menos en el corto o mediano plazo, no se presentarán las hipótesis de hecho establecidas en los artículos 8, 16 y 17 del proyecto de resolución, razón por la cual no tiene sentido, y resultaría en una conducta al menos culposa, el hecho expedir una regulación para “operadores o proveedores dominantes”, pues tal situación no se dará, según los estudios de la misma CRC, en un futuro previsible.

En la misma línea, es claro que, de continuar con su actuación, la CRC no podría alegar desconocimiento de las irregularidades en las que estaría incurriendo pues en diversas ocasiones COMCEL le ha manifestado a través de comunicaciones, incluso soportadas por expertos del derecho administrativo y de competencia, los diversos vicios o yerros de la Resolución General. De allí que si aun conociendo estas circunstancias, la CRC insiste en proceder con la expedición de la Resolución General se configuraría de manera plena los elementos al menos de la culpa para efectos disciplinarios.

¹⁷ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.

V. Conclusiones

Teniendo en cuenta lo expuesto en el presente concepto es posible concluir lo siguiente:

- (i) La eventual expedición de los Artículos 8, 16 y 17 por vía de una Resolución General violaría las normas aplicables en materia de medidas regulatorias generales o particulares, así como los derechos al debido proceso de COMCEL, pues al expedir por vía de regulación general o ex ante un tema que debía ser regulado de manera individual o particular, la CRC esta cercenando el derecho de defensa, de audiencia, de solicitar pruebas, de controvertir las decisiones que tiene COMCEL, en su condición de único afectado por tales artículos.
- (ii) Partiendo de lo anterior, en caso de que se expidan los artículos 8, 16 y 17 del proyecto de Resolución General, los funcionarios de la CRC podrían incurrir en responsabilidad disciplinaria, al reunirse los tres (3) elementos necesarios para dicho efecto, que son tipicidad, ilicitud sustancial y culpa o dolo.
- (iii) En cuanto a la tipicidad, quedó demostrado que la conducta de los funcionarios que expedirían la Resolución General está tipificada como una falta disciplinaria en la medida en que se estarían quebrantando al menos tres (3) deberes contemplados en el artículo 38 del CGD, y se estarían incurriendo en al menos dos (2) prohibiciones de las listadas en el artículo 39 del CGD. Estas faltas están relacionadas, esencialmente, con el incumplimiento de las normas constitucionales y legales que deben regir la actuación de los funcionarios públicos, dentro de los cuales se encuentra justamente, las violaciones al principio de buena fe y al debido proceso.
- (iv) En relación con la ilicitud sustancial, la conducta de la CRC implicaría una afectación sustancial y no únicamente procedimental o de trámite pues, además de desconocerse el mandato de las disposiciones que regulan las medidas regulatorias generales y particulares, se afectarían también los derechos de COMCEL, pues el desconocimiento de los deberes y de las normas en que deben sustentarse los funcionarios de la CRC, lesiona derechos y garantías fundamentales tales como el derecho a la defensa, a la contradicción y al debido proceso.

- (v) Por último, la conducta sería considerada al mínimo como culposa, por cuanto la CRC conoce plenamente que en la actualidad solo existe un operador dominante, que dicha situación no va a cambiar en el corto o mediano plazo, y que por ende los artículos mencionados tienen un solo destinatario¹⁸. En esa línea, la CRC es consciente de que la hipótesis de hecho del proyecto de resolución, es decir, que existen o existirán varios operadores dominantes, es irrealista e ingenua y, por lo tanto, que los artículos 8, 16 Y 17 solo tendrían aplicación frente a una sola persona, motivo por el cual deberían ser expedidas por medio de una resolución de carácter particular y concreto.

Sin otro particular,



CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA

Socio

Arrieta Mantilla & Asociados S.A.S.

¹⁸ De acuerdo con el documento Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles, CRC. pg 9.